Paris Sud Aménagement Les chroniques

Petit concentré digeste de l'actualité juridique en matière d'aménagement





Reposez-vous sur nous, Paris Sud Aménagement a étudié les textes pour vous

La loi, le droit, ma foi?

ACTUALITÉS RÉGLEMENTAIRES:

Reprise des délais en matière d'urbanisme suite aux suspensions liées à la crise sanitaire	3 & 4
Demande de prise de position formelle adressée au représentant de l'Etat	5 & 6
Un plan de soutien massif aux collectivités territoriales annoncé par le gouvernement	7

BRÈVE DE JURISPRUDENCE : 8

Le requérant, propriétaire d'un terrain non construit, a intérêt à agir contre un permis de construire Précisions sur la durée de vis d'un POS remis en vigueur en raison de l'annulation d'un document d'urbanisme Le contrôle de la régularité d'une résiliation de convention d'occupation domaniale borné à l'appréciation de l'existence d'un motif d'intérêt général

Et la technique en pratique?



Reprise des délais en matière d'urbanisme suite aux suspensions liées à la crise sanitaire



Ordonnance n°2020-36 du 25 mars 2020 Le confinement lié à l'épidémie de COVID-19 était de nature à faire naître de nombreuses difficultés quant au respect des délais de procédure administrative ou juridictionnelle. Ainsi, l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 a suspendu le cours de divers délais, notamment en matière d'urbanisme, pendant la période d'état d'urgence sanitaire. Cette période de suspension des délais a pris effet à partir du 12 mars 2020.

Pour permettre une reprise de l'activité dans le secteur de la construction, alors que la loi n°2020-546 du 11 mai 2020 a prolongé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020, l'ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020 puis l'ordonnance n°2020-560 du 13 mai 2020 sont intervenues pour décorréler la période de suspension des délais et la période d'état d'urgence. L'objectif de ce billet est de bien identifier, pour les anticiper, les effets produits au-delà de la fin de l'état d'urgence sanitaire qui approche par les mesures d'adaptation des procédures d'urbanisme prises pendant cette période particulière.

L'ordonnance du 7 mai 2020 concerne les délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, les délais de retrait de ces autorisations, les délais applicables aux recours exercés à l'encontre de ces autorisations, ainsi que les délais relatifs à l'exercice du droit de préemption

Deux hypothèses sont à distinguer :

Celle où le délai avait déjà commencé à courir avant le 12 mars 2020 (date où les suspensions ont commencé). Dans ce cas. le délai est suspendu à partir du 12 mars 2020 et ne recommence à courir qu'à partir du 24 mai 2020 pour sa durée restante. Ainsi, à titre exemple, le délai d'instruction d'une demande de permis de construire étant de trois mois, le délai pour une demande déposée le 12 février 2020, soit un mois avant la période de suspension, se terminera le 24 juillet 2020 au lieu du 12 mai 2020. Il est précisé, concernant les recours, que la durée restante ne peut pas être inférieure à sept jours et qu'elle sera ainsi réhaussée si c'est le cas.

Celle où le délai aurait dû commencer à courir pendant la période de suspension allant du 12 mars au 23 mai. Ici, le point de départ du délai est reporté au 24 mai. Par exemple si la demande de permis de construire est déposée le 15 mars, alors le délai pour l'instruction commence à courir le 24 mai.





Reprise des délais en matière d'urbanisme suite aux suspensions liées à la crise sanitaire

L'application de ce même régime a été étendue aussi « aux demandes d'autorisation de division, aux demandes d'autorisation d'ouverture, de réouverture, d'occupation et de travaux concernant des établissements recevant du public et des immeubles ou de moyenne ou de grande hauteur lorsque ces opérations ou travaux ne requièrent pas d'autorisation d'urbanisme ».

L'ordonnance du 13 mai 2020 a complété l'ordonnance du 7 mai, notamment au sujet des délais de validité des autorisations d'urbanisme ainsi que sur l'organisation des d'enquêtes publiques.

Concernant les enquêtes publiques, il y avait une possibilité de recourir à une organisation dématérialisée pour celles qui étaient en cours au 12 mars ou qui devaient se tenir lors de la période d'urgence sanitaire. Cette possibilité a pris fin le 30 mai dernier.

Concernant le délai de validité des autorisations d'urbanisme, toutes celles dont la validité aurait pris fin entre le 12 mars et le 23 juin n'expireront que le 24 septembre prochain. Cette prorogation vise en réalité de nombreuses mesures juridictionnelles et administratives (autorisations, permis, aides aux personnes en difficulté sociale entre autres) indiquées à l'article 3 de l'ordonnance du 25 mars 2020.

En dehors de ces éléments, les adaptations et suspensions applicables en urbanisme (procédures et recours liés à un Plan Local d'Urbanisme par exemple) relèvent de la période générale de dérogation indiquée à l'article 1er de l'ordonnance du 25 mars 2020, modifié par l'ordonnance du 13 mai 2020, qui s'étend du 12 mars au 23 juin inclus. Ce même article précise tous les domaines, procédures ou mesures où les périodes de suspension des délais diffèrent du régime général, à l'image de celles que nous avons vu en matière d'urbanisme.

Dans ce régime général du report des délais, tout « acte, recours, action en justice, formalité. inscription. déclaration. notification, publication prescrit par la loi ou le règlement, sanction, caducité, forclusion. prescription, inopposabilité, irrecevabilité. péremption, désistement d'office. application d'un régime particulier, non avenu ou déchéance d'un droit guelcongue » qui expire entre le 12 mars et le 23 juin, voit son délai repartir de zéro à partir du 24 juin. dans une limite maximale de deux mois.

En outre, dans ce régime général, les délais à l'issue desquels une action (décision, accord, avis) de l'administration publique devait intervenir après le 12 mars ont été suspendus à partir de cette date et ont repris à partir du 24 juin pour la durée restant à courir. Si le délai devait commencer pendant la période de suspension, son point de départ est reporté au 24 juin.



Parution du décret n°2020-634 du 25 mai 2020 relatif à la demande de prise de position formelle adressée au représentant de l'Etat



Le 27 mai 2020, est paru au Journal Officiel le décret n°2020-634 du 25 mai 2020 relatif à la demande de prise de position formelle adressée au représentant de l'Etat. Il précise les modalités d'application de « la demande de prise de position formelle adressée au représentant de l'Etat », mécanisme introduit à l'article L.1116-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) par la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019. Le dispositif est entré en vigueur dès le lendemain. le 28 mai 2020. L'occasion de revenir sur ce mécanisme et de vous éclairer sur l'apport du décret qui introduit les articles R.1116-1 à R.1116-5 dans la partie réglementaire du CGCT.

Déjà surnommé « rescrit préfectoral » ou « rescrit du préfet » par la doctrine, il s'inspire de la procédure de rescrit administratif, déjà bien connue en matière de fiscalité et de sécurité sociale, qui permet à l'usager de demander à l'administration d'exprimer sa position sur une disposition législative ou réglementaire. Fort de son succès, le rescrit administratif a d'ailleurs été étendu à de nombreux domaines par la loi ESSOC du 10 août 2018, notamment en matière environnementale, commerciale ou d'urbanisme.

Le rescrit en question ici, lui, permet aux collectivités territoriales, leurs groupements et à leurs établissements publics de saisir le préfet « d'une demande de prise de position formelle relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leur exécutif » avant d'adopter un acte. Il s'inscrit dans une logique engagée avec la loi ESSOC où l'accompagnement et le conseil sont privilégiés par rapport au contrôle. Le recours à cette demande est une simple faculté, mais elle s'avère particulièrement intéressante puisque le représentant de l'Etat est lié par son avis, c'est-à-dire que si l'acte administratif pris par une collectivité va dans le sens de la position prise par le préfet, ce dernier ne pourra pas déférer l'acte au tribunal administratif dans le cadre de son contrôle de légalité. Précisons que cette forme d'immunité ne porte que sur les questions sur lesquelles le préfet s'est prononcé. Il peut toujours déférer l'acte sur des points juridiques pour lesquels il n'a pas été saisi. En outre, les tiers conservent naturellement leur droit de recours contre l'acte devant le tribunal administratif.





Parution du décret n°2020-634 du 25 mai 2020 relatif à la demande de prise de position formelle adressée au représentant de l'Etat

Pour y recourir, le décret indique que la demande de prise de position formelle doit être transmise au préfet « par tout moven permettant d'apporter la preuve de sa réception ». Elle doit nécessairement « être écrite et signée par une personne compétente pour représenter l'auteur de la demande ». Quant à son contenu, elle doit comprendre d'une part, la « présentation claire et précise » des questions de droit portant sur l'interprétation d'une disposition, et d'autre part, le projet d'acte « assorti d'un exposé des circonstances de fait et de droit fondant le projet d'acte ainsi que toute information utile permettant à l'autorité compétente de se prononcer ». Il est précisé que le préfet pourra inviter l'auteur de la demande à fournir des éléments complémentaires si elle est incomplète. Après s'être prononcé, le préfet devra faire savoir sa position au demandeur « par tout moyen permettant d'apporter la preuve de sa réception ». Notons enfin que l'usage de ce mécanisme n'a pas pour effet d'écarter l'obligation de transmission au préfet pour qu'il exerce son contrôle de légalité de l'acte. L'acte définitivement adopté devra toujours être transmis au préfet à cet effet, en y joignant la prise de position formelle.

Cet outil « limite les risques contentieux » et constitue un soutien « particulièrement opportun pour les petites collectivités qui ne disposent pas de service juridique dédié » selon les représentants des élus au Conseil National d'Evaluation des Normes (CNEN).

Toutefois, un élément peut remettre en cause l'efficacité et l'utilité de ce mécanisme. En effet, le préfet peut rester silencieux face aux demandes. Il dispose d'un délai de trois mois à compter de la date réception de la demande (ou éventuellement la date de réception des éléments complémentaires demandés) pour faire savoir sa prise de position, au terme duquel le silence du préfet vaut absence de prise de position. Lié à cela, le manque de movens humains au sein des préfectures, qui a mené à l'allègement du contrôle de légalité ces dernières années. pourrait rendre ce mécanisme inefficace. Les représentants des élus, lors de l'examen du décret, regrettaient le fait que le silence du préfet vaille absence de prise de position ainsi que la longueur du délai de réponse puisque ces éléments nuançaient l'aspect sécurisant de cette procédure.



ENCART

Un plan de soutien massif aux collectivités territoriales annoncé par le gouvernement

Le 29 mai dernier, Edouard Philippe a annoncé un « plan de soutien massif aux collectivités territoriales » d'un montant global de 4,5 milliards d'euros, pour répondre à l'actuelle crise économique et sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. En effet, les pertes de recettes de l'ensemble des collectivités locales sont estimées à 7,5 milliards d'euros (3,2 Md € pour le bloc communal, 3,4 Md € pour les départements, et 0,9 Md € pour les régions). Les mesures de soutiens sont contenues dans le troisième projet de loi de finance rectificative présenté en conseil des ministres le 10 juin 2020.

Parmi les mesures annoncées, une majorité concerne l'échelon communal, sur lequel nous concentrons notre propos. D'abord, un mécanisme de compensation des recettes fiscales et domaniales bénéficiera aux communes et intercommunalités, qui consiste à garantir ces recettes à hauteur de la moyenne des trois dernières années 2017-2019. En d'autres termes, si une commune subit une perte sur l'année 2020 par rapport à la moyenne des trois dernières années, le gouvernement versera une somme correspondant à la différence. Edouard Philippe a précisé que ce mécanisme devrait bénéficier à « 12000 à 14000 collectivités du bloc communal » et coûter environ 750 millions d'euros à l'Etat.

Par ailleurs, en ce qui concerne les dépenses exceptionnelles pour répondre aux conséquences de l'épidémie, le chef du gouvernement a déclaré que le coût des mesures liées au coronavirus serait isolé dans une annexe spécifique dans les budgets des communes, pour être lissé sur trois ans. Il a également assuré que l'Etat prendra à sa charge 50% du coût des masques commandés par les communes.

Enfin, pour aider à la relance de l'économie, une augmentation d'1 milliard d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local a été annoncée. Cela permettra de soutenir la transition écologique et d'accompagner les investissements verts des communes.

A côté du soutien apporté au bloc communal, une aide à hauteur de 2,7 milliards d'euros est réservée aux départements qui prendra la forme d'une avance compensant la perte des recettes issues des DMTO (taxe sur les transactions immobilières). Les régions quant à elles, sont exclues de ce plan de soutien. Se voulant rassurant, le Premier Ministre a toutefois déclaré qu'un plan de relance sera élaboré avec les régions ultérieurement.



BRÈVE JURISPRUDENTIELLE

→

Conseil d'État, 3 avril 2020, n° 419139 - Le requérant, propriétaire d'un terrain non construit, a intérêt à agir contre un permis de construire

Par cet arrêt, le Conseil d'Etat reconnaît que la circonstance qu'un terrain ne soit pas bâti ne prive pas nécessairement son propriétaire d'intérêt à agir contre un permis de construire. Alors que l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme indique qu'une personne est recevable à contester une autorisation d'urbanisme si « le projet autorisé est de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement », le Conseil d'Etat semble apprécier largement cette disposition reconnaissant que le propriétaire requérant qui n'occupe ni n'exploite un terrain non construit, à une centaine de mètre de la construction litigieuse, était affecté dans les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien.

Cette décision ne constitue pas pour autant un élargissement démesuré des personnes étant fondées à contester un permis de construire. L'intérêt à agir ne sera reconnu, au cas par cas, qu'en fonction de caractéristiques et de configurations particulières des lieux en cause. En l'espèce, c'est en raison de la localisation des terrains du requérant et du défendeur, situés sur un espace remarquable au sens de la loi Littoral. Les juges ont alors estimé que le projet de construction était bien de nature à porter atteinte aux conditions de jouissance du bien du requérant en ce qu'il altérera « la qualité d'un site aux caractéristiques particulières » sur lequel le requérant dispose d'un terrain

Conseil d'Etat, 3 avril 2020, n° 436549 - Précisions sur la durée de vie d'un POS remis en vigueur en raison de l'annulation d'un document d'urbanisme



L'article L. 600-12 du code de l'urbanisme dispose que lorsqu'un plan local d'urbanisme (PLU) est annulé ou déclaré illégal. le document d'urbanisme immédiatement antérieur redevient applicable. La loi ELAN, entrée en vigueur le 25 novembre 2018, a introduit au sein du même code l'article L. 174-6 qui précise que si le document antérieur est un plan d'occupation des sols (POS), il « redevient applicable pour une durée de 24 mois à compter de la date de cette annulation ou de cette déclaration d'illégalité ». Dès lors, puisque ce délai de caducité des POS remis en vigueur suite à une annulation a été institué par la loi ELAN, qu'en est-il de la durée de vie d'un POS remis en application avant l'entrée en vigueur de la loi ELAN ? Lui applique-t-on ce délai ? Si oui, quel est le point de départ du délai ? C'est à ces guestions que le Conseil d'Etat a répondu dans un avis en date du 3 avril 2020, après une saisine du tribunal administratif de Poitiers.

Dans cet avis, le Conseil d'Etat indique que lorsqu'un document d'urbanisme a été annulé et que le POS antérieur a été remis en application avant la date d'entrée en vigueur de la loi ELAN (le 25 novembre 2018), « le délai de 24 mois pendant lequel le POS antérieur est remis en vigueur commence à courir à compter de l'entrée en vigueur de la loi ELAN ».

En résumé :

- Pour les POS remis en application après l'entrée en vigueur de la loi ELAN, le délai de 24 mois court à partir de la date de l'annulation du document d'urbanisme et de la remise en application du POS.
- Pour les POS remis en application avant l'entrée en vigueur de la loi ELAN, le délai de 24 mois court à partir du 25 novembre 2018, date d'entrée en vigueur de cette loi.

Conseil d'Etat, 27 mars 2020, n°432070 - Le contrôle de la régularité d'une résiliation de convention d'occupation domaniale borné à l'appréciation de l'existence d'un motif d'intérêt général



La résiliation anticipée d'une convention d'occupation du domaine public pour motif d'intérêt général est, aujourd'hui, parfaitement admise en raison de son caractère précaire et révocable posé à l'article L. 2122-3 du code général de la propriété des personnes publiques. Par cet arrêt, le Conseil d'Etat vient préciser l'office du juge quant au contrôle d'une telle résiliation.

Dans cette affaire, la commune de Palavas-les-Flots avait résilié une convention d'occupation domaniale dans le but de permettre, sur une dépendance de son domaine public, le stationnement des véhicules du personnel d'une maison de retraite. La cour administrative d'appel a jugé que la résiliation n'était pas justifiée puisque, la commune disposait « déjà d'un parc de stationnement municipal à proximité », « que les difficultés de stationnement rencontrées par le personnel de la maison de retraite n'étaient pas établies », et qu'il n'y avait pas eu de « modification significative de la fréquentation touristique du quartier depuis 2014 ».

Pour le Conseil d'Etat, statuant comme juge de cassation, ce raisonnement constituait une erreur de droit. Il a considéré que la résiliation de la convention pour motif d'intérêt général était bien justifiée puisque que la volonté de la commune d'utiliser le terrain comme espace de stationnement pour les besoins d'une maison de retraite caractérisait un motif d'intérêt général et qu'il n'appartenait pas au juge de procéder à « une appréciation des besoins de stationnement et de la pertinence des choix des autorités municipales ».

Ainsi, par cette décision, le Conseil d'Etat vient cadrer l'étendue du contrôle du juge administratif en la matière, en écartant l'appréciation du bien fondé du motif d'intérêt général. Son contrôle se borne à l'appréciation du motif lui-même, dont l'existence suffit alors à justifier une résiliation anticipée de convention d'occupation domaniale.



PariSudam, acteur de la participation citoyenne



La participation signifie l'action consistant à prendre part. Plus précisément, le terme, éminemment lié à la notion de gouvernance et d'atomisation des acteurs et des décisions, est essentiellement utilisé par la réflexion politique afin de définir le niveau d'implication des citoyens dans la décision politique.

La notion de participation, particulièrement usitée dès les années 60, répond en premier lieu à la critique des modes de production de l'environnement bâti ainsi que de leurs effets. C'est dans ce contexte qu'en France a émergé la notion d'ateliers publics d'architecture et d'urbanisme, fédérant élus, techniciens et habitants.

La décentralisation amorcée dans les années 80 devait supposément permettre d'accentuer la participation des citoyens au processus décisionnel. Cependant, malgré un partage des pouvoirs accru, le pouvoir restait essentiellement concentré au sein de la puissance publique, à travers un transfert de compétences des autorités centrales vers les autorités locales. En outre, l'implication des associations au processus de décision est restée sommaire, et très réglementé. Dans ce cadre, la participation était très limitée car descendante ou « top down », en opposition à une participation partant de la base citoyenne ou « bottom up ».

La convention d'Aarhus, signée en 1998 par trente-neuf États, a amorcé un nouveau changement concernant l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel, tout comme l'inscription du principe de participation des citoyens aux décisions publiques concernant l'environnement dans la Charte de l'environnement de 2005.

La complexité de la participation tient particulièrement à la compréhension entre les acteurs parties-prenante, à savoir les élus, les techniciens et les habitants : « L'aspiration se heurte notamment aux distorsions de contenu entre expertise technique, exercice d'un mandat électoral et appartenance à un lieu de résidence » (Merlin, Choay, 2015).

En outre, malgré l'établissement de cadres tel que l'échelle d'Arnstein identifiant huit niveaux de participation, les modalités de la participation restent floues, masquant des réalités très diverses en termes d'implication des habitants dans le processus de décision et de création.

Paris Sud Aménagement, en tant qu'aménageur, dispose d'un rôle essentiel en terme de participation. Afin d'assurer la compréhension entre les différents acteurs (habitants, techniciens, élus), les projets doivent être intelligibles, adaptables et modifiables notamment en fonction des attentes des habitants. La participation, au-delà de la simple information, doit également être assurée, il s'agit donc d'en définir précisément en amont les modalités. La ville n'est pas un objet inerte, elle doit se produire, se construire avec ses usagers, ses différents acteurs. Notre rôle est alors aussi de crédibiliser ou pas les attentes. Cette production partagée favorise la compréhension et l'acceptation d'un projet.

Paris Sud Aménagement s'est d'ores et déjà engagé dans de nombreux processus de participation à Massy, Orsay, Joinville, Les Lilas, etc.



PariSudam, acteur de la participation citoyenne

A titre d'exemple, l'étude Des lieux et des liens - étude d'amélioration des liens entre le quartier Atlantis et le centre-ville de Massy - établie en collaboration avec le groupement Barrault-Pressacco, Atelier Georges, Filigrane et Ville en œuvre en 2018, a permis de mener une réflexion prospective sur le devenir de la ville en identifiant ses atouts, tout en définissant une méthode participative et pérenne avec les habitants.

La participation a été menée à toutes les étapes du processus de conception, de la définition des enjeux à la recherche de solutions possibles. La méthode se basait avant tout sur la « montée en compétence habitante » afin de permettre une véritable inclusion et appropriation, et de dialoguer au mieux avec les acteurs impliqués (habitants, opérateurs économiques et institutionnels de la Ville).



La participation des habitants s'est jouée en trois temps : l'élaboration d'un diagnostic, la mise en place de scénarios, puis d'un plan d'ensemble. Des temps forts étaient ouverts à tous (deux réunions publiques et deux stands habitants), tandis que des temps de travail se tenaient en groupes restreints, sur la base du volontariat (une balade urbaine, trois ateliers thématiques de travail et de restitution).

Cette démarche itérative, évitant la fabrication de la ville à huit clos, a permis la mise en évidence d'un manque de parcours apaisés entre les différents quartiers de la ville, puis la mise en place d'une stratégie de liaisons douces interquartiers permettant de révéler les potentiels sous-exploités de la ville.

Paris Sud Aménagement mène d'autres démarches de participation, à Joinville, ou encore aux Lilas dans le cadre de l'opération Grands Lilas (IMGP) prévoyant le réaménagement du Fort, à travers la mise en place de réunions publiques, de visites du sites et d'ateliers thématiques concernant la vie associative et culturelle, la biodiversité ou encore l'architecture ; et d'autres démarches sont à venir, comme à Morangis ou à Verrières.

La participation s'avère désormais essentielle dans les projets urbains, permettant d'inventer de nouvelles formes de dialogues et d'interactions entre le pouvoir politique ou technique et les usagers de l'environnement bâti, et de mettre en œuvre des projets urbains plus pertinents, et davantage appropriés par les usagers.





Olivier Toubiana et O'hanna Jingand ont participé à la rédaction de cette édition des *Chroniques* de Paris Sud Aménagement.

Olivier est responsable d'opération et particulièrement sensible aux questions juridiques. Quant à O'hanna, elle est chargée d'opérations notamment en charge de la réalisation d'espaces publics

Vous pouvez prendre directement contact avec eux :

contact@paris-sud-amenagement.fr

85 avenue Raymond Aron 91300 MASSY 01 60 11 35 34

